

社会组织参与社区居家养老服务的路径优化研究

申月萍, 周 云

武汉科技大学法学与经济学院, 湖北 武汉

收稿日期: 2024年6月21日; 录用日期: 2024年8月6日; 发布日期: 2024年8月15日

摘 要

党的二十大报告强调实施积极应对人口老龄化的国家战略, 发展养老事业和养老产业, 推动实现全体老年人享有基本养老服务。在我国面临严峻老龄化问题的背景下, 家庭、政府和社会共同承担着巨大的养老压力。社会组织作为社区居家养老服务体系建设的重要力量, 通过整合和协调社会资源, 有效弥补了政府在养老服务供给中的不足。文章首先梳理了社会组织参与社区居家养老服务的现状, 从政策支持与
环境优化、服务对象需求响应、主体类型与角色界定、实践方式创新、运营模式多样化、智能化服务应用六个维度深入分析了其参与情况。研究发现, 社会组织在参与过程中面临着资源受限、目标错位、整合难题、维持困境等挑战。为应对这些挑战, 文章提出了一系列策略建议, 包括拓宽资源渠道、完善监督评估、加强主体协同、重塑服务价值等, 旨在为相关政策的制定和实施提供参考, 推动我国养老事业的持续健康发展。

关键词

人口老龄化, 养老服务, 社会组织, 社区居家养老, 策略建议

Research on Path Optimization of Social Organizations Participating in Community Home-Based Elderly Care Services

Yueping Shen, Yun Zhou

School of Law and Economics, Wuhan University of Science and Technology, Wuhan Hubei

Received: Jun. 21st, 2024; accepted: Aug. 6th, 2024; published: Aug. 15th, 2024

Abstract

The report of the twentieth CPC National Congress stresses the implementation of a national

strategy to actively respond to population ageing, the development of the elderly care business and the elderly care industry, and the promotion of the realization of basic elderly care services for all older persons. Against the backdrop of the serious aging problem facing China, families, the government and society are jointly bearing the enormous pressure of elderly care. Social organizations, as an important force in the construction of the community home-based elderly care service system, have effectively made up for the government's shortcomings in the provision of elderly services by integrating and coordinating social resources. This paper firstly combs through the status quo of social organizations' participation in community home-based elderly care services, and analyses their participation in depth from six dimensions: policy support and environment optimization, service object demand response, subject type and role definition, practice method innovation, operation mode diversification, and intelligent service application. It is found that social organizations face challenges in the process of participation, such as limited resources, misaligned goals, integration problems, and maintenance difficulties. In order to cope with these challenges, this paper puts forward a series of strategic recommendations, including broadening resource channels, improving supervision and evaluation, strengthening the synergy of the main bodies, and reshaping the value of services, etc., with the aim of providing references for the formulation and implementation of relevant policies, and promoting the sustained and healthy development of China's elderly care business.

Keywords

Population Ageing, Elderly Care Services, Social Organizations, Community Home-Based Elderly Care, Strategic Recommendations

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

当前,中国正面临人口结构性的深刻变革,快速老龄化趋势显著。在此背景下,确保“老有所养”,为老年人提供高品质的养老服务已成为社区养老服务最为紧迫的任务。2024年1月,国务院办公厅发布了《关于发展银发经济增进老年人福祉的意见》,鼓励成立银发经济领域的社会组织,支持企业、科研院所等建立养老产业合作平台,以培育高品质的养老服务模式,为社区养老服务注入新动力。然而,面对日益增长的养老需求,社会组织参与社区养老服务仍面临诸多挑战[1]。这些挑战不仅源于养老服务本身的复杂性与多样性,也与社会组织自身的资源、能力及协作机制等方面的局限性相关。因此,深入剖析社会组织参与社区养老服务的现状及其面临的挑战具有重要现实意义。本研究首先全面梳理了社会组织参与社区养老服务的现状,从政策支持、服务对象需求响应、主体类型界定、实践方式创新等多个维度系统分析其参与情况,并揭示其特点与规律。其次,深入探讨了社会组织在参与过程中面临的资金人力匮乏、多方协同困境、效能提升受阻等挑战。最后,提出了拓宽资源渠道、加强主体协同、优化监督评估等对策建议,以促进社会组织在养老服务中发挥更大作用,提高服务质量和满足老年人多元化需求。本文的研究成果可为相关政策制定和实施提供有益参考,助推构建更加完善的社区养老服务体系。

2. 社会组织参与社区居家养老服务的现状分析

2.1. 我国社会组织发展现状

据《中国社会组织报告(2023)》显示,截至2022年底,我国共有89.13万个社会组织,较2021年减

少 1.06 万个，增长率为-1.18% (见图 1)。尽管如此，总体上社会组织数量仍保持持续增长态势。其中，社会服务领域社会组织数量达 13.91 万个，占社会组织总量的 15.60%，这表明越来越多的社会组织投身于社会服务领域，为其广泛参与社区养老服务提供了坚实的组织基础。

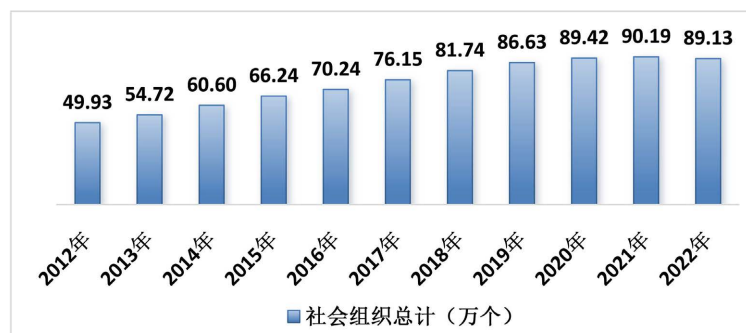


Figure 1. Statistics on the number of social organizations from 2012 to 2022
图 1. 2012~2022 年社会组织数量统计情况

从不同类型社会组织的发展情况看，社会团体有 37.01 万个，占全国社会组织总量的 41.52%；民办非企业单位有 51.19 万个，占全国社会组织总量的 57.43%；基金会共 9319 个，占全国社会组织总量的 1.05% (见图 2)。这表明，民办非企业单位在数量上占据主导地位，成为参与社区居家养老服务的主要力量。

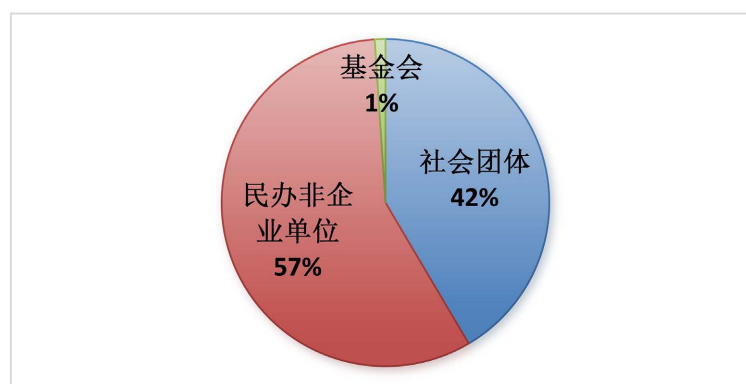


Figure 2. Types of social organizations in China in 2022
图 2. 2022 年中国社会组织类型

2.2. 我国社会组织参与社区居家养老服务现状

1) 政策支持与环境优化的动态演进

近年来，政府部门陆续出台一系列政策文件，旨在推动社会组织在社区养老服务中的参与和发挥作用。2013 年，《国务院关于加强发展养老服务业的若干意见》提出大力支持社会力量参与养老服务。2016 年，《国务院办公厅关于全面放开养老服务市场提升养老服务质量的若干意见》明确了社会组织在养老服务中的重要地位，鼓励和引导其积极参与。2024 年，《关于发展银发经济增进老年人福祉的意见》更进一步强调要引导和支持社会组织在社区养老服务中发挥重要作用，通过多元化方式增进老年人福祉。这一系列政策的出台，为社会组织参与社区养老服务提供了良好的外部环境[2]。

2) 服务对象多元化需求的响应与满足

老年人口的快速增长和结构性变化,使得养老服务需求呈现出多样化和复杂化的特点。老年人的需求不仅限于基本的生活照料[3],还包括医疗护理、心理慰藉、文化娱乐等方面。以北京市西城区的“养老服务综合体”项目为例。该项目由西城区民政局联合多家养老机构、社区卫生服务中心、志愿者团体等社会组织,共同打造出集“文养、体养、智养、康养、医养”为一体的“五养融合”养老服务综合体。其中包括建设社区日间照料中心,提供膳食供应、健康监测、康复训练[4]。同时,引入专业医疗机构资源,定期开展健康讲座、义诊服务,以及心理健康咨询服务,关注老年人心理健康。此外,还组织丰富多样的文化活动,如书法、舞蹈课程,以促进老年人社交互动和精神文化生活的丰富。

3) 主体类型与角色的清晰界定

在我国社区养老服务体系中,社会组织作为重要的主体之一,其类型与角色的清晰界定尤为重要。社会组织涵盖社会团体、民办非企业单位和基金会等,它们各自在社区养老服务中扮演不同角色,共同构建了一个多元化、多层次的服务网络。社会团体如协会、学会,主要负责政策倡导、标准制定和专业培训。例如,中国老年学和老年医学学会积极参与养老政策制定,并通过学术活动为养老服务提供指导。民办非企业单位则侧重于提供具体服务[5],如老年公寓和日间照料中心。以南京市“金陵居家养老服务中心”为例,其融合智慧养老技术,为老年人提供全面、专业和个性化的服务。基金会则通过筹集和管理资金,支持其他社会组织开展养老服务。如上海慈善基金会设立专项基金,推动多个社区养老服务项目的实施。

4) 实践方式的创新与拓展

随着老龄化社会的加深,社会组织在社区养老服务中的实践方式不断创新与拓展,以更好地满足老年人的多样化需求。创新实践主要体现在服务内容、服务模式和服务手段等方面。在服务内容方面,社会组织不断丰富和拓展服务项目。例如,上海市“乐龄汇”项目,除了提供基本的生活照料服务外,还开设了诸如诗词赏析、国画入门、园艺种植、桥牌俱乐部等兴趣小组,以及定期举办的文化节、艺术展、运动会等,帮助老年人实现自我价值和社会参与。在服务模式方面,社会组织探索出了多种新型服务模式。例如,上海市的“时间银行”模式,通过志愿者服务时间的积累和兑换,解决了社区养老服务的人力资源问题。在服务手段方面,社会组织积极运用现代科技手段,提高服务的效率和质量。以北京朝阳区的“一键呼”智慧养老项目为例,它借助信息化平台和智能终端,实现了应急响应、健康监控和居家服务的智能化管理,为老年人提供了更为便捷和高效的服务体验。

5) 运营模式的多样化探索

社会组织在社区养老服务中探索了多样化的运营模式,以满足老年人的多元化需求。政府购买服务模式是其中之一,通过财政资金购买社会组织提供的养老服务,如南京市鼓楼区与“心贴心老年服务中心”的合作,实现了服务的专业化和市场化。公建民营模式则是由政府投资建设养老服务设施,交由社会组织运营管理,如云南省“15分钟居家养老服务圈”的建设,旨在提高养老服务的可及性和便捷性。此外,社会组织还承接了其他如嵌入式、互助型等养老服务模式,以丰富社区养老服务的内容和形式。

6) 智能化服务探索与应用成效

随着科技的进步与发展,智能化服务在社区养老领域展现出显著的成效,为社会组织提供了提升服务品质与效率的创新途径。这一进程主要体现在智能设备的广泛运用、大数据技术的深入分析和互联网平台的搭建与完善上。以厦门市为例,其打造的智慧养老平台集成了信息展示、服务热线、个性化服务选择以及信息化管理等多项功能,构建了一个覆盖全市的养老信息网络和高效的指挥调度系统。该平台已录入40多万老年人的信息,连接了690多个社区服务站点和3900多位服务人员,形成了庞大的养老数据资源库。通过大数据分析,平台能够精准地匹配养老服务与需求,为老年人提供个性化推荐,同时

协助政府实时监督服务质量，灵活调整资源分配，实现了服务资源的优化配置和高效利用。

3. 社会组织参与社区居家养老服务的挑战与制约

3.1. 资源受限：资金人力匮乏，服务内容受限

在参与社区养老服务中，社会组织普遍面临着资源受限的困境。首要问题是资金匮乏。这些组织依赖政府拨款、社会捐赠和志愿者支持，资金来源不稳定且数额有限，直接限制了服务规模和质量提升。另一大挑战是人力资源短缺。许多组织的工作人员主要由专业素养和工作稳定性参差不齐的志愿者组成，在涉及医疗护理等专业服务时难以胜任。资金和人力资源的不足，进一步影响了服务内容的多样性和广度。受限于资源，这些组织通常只能提供基本生活照料和简单娱乐活动，难以开展心理辅导、健康管理、康复训练等专业化服务，无法满足老年人日益增长的多元需求，也影响了老年人的生活质量和幸福感。最后，资源受限还导致社会组织在应对突发事件和特殊需求时显得力不从心。比如在应对突发疫情或老年人急需医疗救助的情况下，由于资源有限，这些组织往往难以提供及时有效的帮助，暴露出其在危机管理和应急响应方面的不足。

3.2. 目标错位：行政色彩浓厚，志愿目标偏移

在参与社区养老服务中，社会组织常面临着目标错位的困境。首先是行政化倾向明显。许多组织的成立和运作依赖于政府支持，其工作目标和任务过于注重行政要求，更多关注完成上级任务和指标，而忽视老年人的实际需求和服务质量。这种目标错位不仅降低了服务针对性和有效性，也削弱了组织的独立性和创新性。其次，志愿服务目标的偏移也是值得关注的问题。组织活动依赖于志愿者，而他们的动机和目标各异，有的出于兴趣，有的为获得奖励。这种多样化动机使得志愿服务目标容易发生偏移，导致服务效果不一，甚至出现形式主义，一些志愿者更关注活动表面效果而忽视老年人的实际需求。此外，组织内部目标不一致也会导致工作效率低下。由于不同成员和部门对服务目标理解和重视程度不同，可能出现各自为政、协调不力的情况，影响了内部凝聚力和执行力，也使得服务效果大打折扣。

3.3. 整合难题：治理困难重重，效能提升受阻

在参与社区养老服务中，社会组织面临着多重整合难题。首先，治理结构的复杂性和多样性导致组织在实际操作中存在诸多困难。许多组织存在多头管理、职责不清的问题，影响了内部协作和沟通，也使得难以形成统一的服务标准和流程，从而影响服务质量。此外，社会组织与政府部门、医疗机构等相关主体的协调整合也面临挑战。由于信息不对称、沟通不畅，常常导致资源浪费和服务重复，缺乏有效的协调机制削弱了各方合力。再者，社会组织内部的管理和监督机制存在不足。许多组织管理水平有限，内部缺乏有效的监督和评估机制，可能出现管理松散、服务标准不一的问题，影响了老年人的服务体验，也损害了组织声誉。最后，服务效能的提升还受到社会认知和支持度的制约。尽管社会组织在社区养老服务中地位越来越重要，但其社会认知度和认可度仍有待提升。公众对这些组织了解和信任度不高，导致其在资金募集、志愿者招募等方面面临困难，从而限制了服务效能和发展潜力。

3.4. 维持困境：价值理念缺失，服务持续性差

在参与社区养老服务中，社会组织还面临着维持困境^[6]，主要表现在价值理念缺失和服务持续性差两个方面。首先，价值理念的缺失是许多组织面临的重大挑战。由于成员构成多样，价值观念和服务理念不尽相同，可能导致目标不一致、标准不统一的问题。这种价值理念缺失不仅影响了服务质量和效果，也削弱了组织的凝聚力和执行力。其次，服务持续性差也是亟待解决的问题。许多组织的项目主要依赖于短期资金支持和志愿者参与，缺乏长期规划和资源保障。这种短期行为使得服务难以持续，老年人的

需求得不到长期有效满足。例如, 一些有益活动因后续资金不足或志愿者流失而难以持续, 影响了组织的公信力和长期发展。此外, 社会组织在服务过程中还面临专业性不足的问题。许多工作人员和志愿者缺乏专业养老护理知识和技能, 在提供如心理辅导、康复训练等专业服务时表现不佳。这种专业性不足不仅影响了服务效果, 也增加了老年人的不安全感和服务风险。

4. 优化社会组织参与社区居家养老服务的策略

4.1. 资源强化：拓宽资源渠道，促进供给优化

社会组织应积极探索多元化资金来源, 减少对单一政府拨款的依赖。可通过社会募捐、企业赞助、公益基金支持等方式筹措资金, 确保服务持续性和稳定性。同时, 政府应出台相关政策, 鼓励和引导社会资本参与, 提供税收优惠、政策支持等激励更多力量加入。其次, 社会组织应注重人力资源培养和储备, 尤其是专业养老护理人员的引进和培训。可与高校、职业培训机构合作, 开设相关课程和实习项目, 培养专业素养高、服务能力强的人才。同时, 建立健全志愿者管理体系, 通过定期培训、考核和激励机制, 提升志愿者的专业素养和服务水平。此外, 社会组织还应注重资源整合和优化配置。积极与政府部门、医疗机构、社区组织等建立合作关系, 形成资源共享和优势互补的格局。通过信息共享、资源整合, 提高服务的覆盖面和效率。

4.2. 目标校正：完善监督评估，助力目标达成

社会组织应建立科学合理的目标管理体系, 根据老年人实际需求和服务特点, 制定明确的服务目标和任务。通过细化目标, 明确责任, 确保每项工作有章可循, 有据可依。其次, 完善的监督机制是实现目标校正的关键。社会组织需要建立内部监督和外部监督相结合的机制, 加强对服务过程和结果的监控。可设立专门监督部门或聘请第三方, 定期评估和检查服务质量, 及时发现和纠正问题。透明、公正的监督, 确保服务目标有效达成, 提高老年人的满意度和信任度。再者, 评估机制的完善也是目标校正的重要环节。社会组织应制定科学的评估标准和方法, 通过问卷调查、访谈、数据分析等方式, 全面收集老年人及其家属的反馈意见, 了解服务实际效果和不足。评估结果应及时反馈到管理决策中, 作为调整和改进工作的依据。此外, 社会组织还应重视绩效考核和激励机制的建立。通过定期考核和评估, 对表现突出者给予表彰和奖励, 激发工作热情; 对存在问题的人员, 及时进行培训和指导, 帮助其改进和提升。

4.3. 整合优化：加强主体协同，效能整体增强

社会组织应积极与政府部门建立紧密合作关系, 获取更多资源和支持, 共同推进服务发展。例如参与政府主导的项目, 争取政策支持和资金补助, 提升服务能力。其次, 社会组织应与当地医疗机构加强合作, 建立完善的医疗服务网络, 为老年人提供便捷、专业的医疗护理。可通过签订合作协议, 设立联合服务站, 提供定期体检、健康咨询等医疗服务, 满足老年人健康需求。再者, 社会组织还应注重与其他社会组织和社区机构的合作。通过资源共享和优势互补, 形成强大的服务合力。同时, 与社区居委会、物业等机构合作, 有助于全面了解老年人需求, 提供更贴心周到的服务。此外, 现代信息技术的应用也为资源整合和协同合作提供新途径。社会组织可利用互联网、大数据等手段, 建立信息共享平台, 实现资源的高效配置和管理。

4.4. 维持保障：重塑服务价值，激励长效机制

社会组织应明确和强化自身服务价值, 树立专业化、品牌化的形象。通过不断提升服务质量和水平, 赢得老年人及家属的信任和认可。可开展特色服务项目, 提升专业性和个性化, 满足老年人的多样化需求, 增强服务的吸引力和竞争力。其次, 建立健全的激励机制是维持服务持续性的关键。社会组织应通

过完善的绩效考核和激励制度，激发工作人员和志愿者的工作积极性和责任感。根据服务质量和效果进行定期考核和评估，给予表彰和奖励。同时注重对志愿者的关怀和支持，提供必要的培训和发展机会，增强他们的归属感和成就感。再者，社会组织应建立稳定的资金保障机制，确保服务的持续性和稳定性。可通过多元化的资金筹措方式，建立长期的资金保障渠道。探索社会企业模式，开展有偿服务项目，实现自我造血功能，增强经济独立性和可持续发展能力。此外，社会组织还应注重制度建设和管理创新，通过科学的管理制度和创新的模式，提高服务的效率和质量。如引入智能养老、互联网+养老等新技术手段，不断创新和提升服务质量。

5. 结论

在我国快速老龄化背景下，社会组织在社区养老服务体系中扮演重要角色。通过整合和协调社会资源，有效弥补了政府在养老服务供给中的不足。然而，组织在参与过程中面临资源受限、目标错位、整合难题和维持困境等诸多挑战。本文从政策支持与环境优化、服务需求响应、主体角色界定、实践创新、运营模式、智能化应用等维度，系统梳理并深入分析了社会组织在社区养老服务中的参与情况。研究发现，尽管社会组织在构建高效养老服务体系中做出诸多努力，但所面临的挑战仍需通过政策优化和实践创新加以解决。针对这些挑战，本文提出拓宽资源渠道、完善监督评估、加强主体协同、重塑服务价值等策略建议。旨在通过政策支持和多方协同，提升组织在养老服务中的效能，推动养老事业的持续健康发展。未来研究应进一步探索社会组织在不同区域和文化背景下的参与差异与共性，评估智能化服务的实际效果，研究多方协同治理机制的优化路径，为构建更完善高效的社区养老服务体系提供理论和实践支撑。

基金项目

国家社会科学基金资助项目“居家养老服务资源优化配置研究”(项目编号：19BSH183)。

参考文献

- [1] 周淑娟. 社会组织参与社区养老服务现状研究——以 SH 市 SJ 区为例[J]. 经济研究导刊, 2019(5): 54-55.
- [2] 惠曦瑾. 无锡市社区居家养老服务的政府购买方式研究[D]: [硕士学位论文]. 南京: 南京理工大学, 2017.
- [3] 顾鑫帅. 社会工作视角下城市社区居家养老资源供给路径研究[D]: [硕士学位论文]. 兰州: 兰州大学, 2016.
- [4] 张晓琼, 侯亚丽. 晚年何以安度: 农村空巢老人安全保障问题研究——基于山东省部分新型农村社区的实证调查[J]. 华中农业大学学报(社会科学版), 2015(6): 65-71.
- [5] 郭俊兵. 内生型社区基金会参与社区治理的路径研究[D]: [硕士学位论文]. 济南: 山东大学, 2022.
- [6] 潘西. 贵州省金沙县社会组织参与农村养老服务中的政府职能研究[D]: [硕士学位论文]. 贵阳: 贵州大学, 2022.